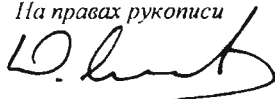


0 - 795990

На правах рукописи



СУШНИКОВ ЮРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

**ВНЕДРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ КАЧЕСТВА
В СИСТЕМУ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным
хозяйством (стандартизация и управление качеством продукции)**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Казань - 2012

Работа выполнена на кафедре промышленной коммерции и маркетинга
ФГБОУ ВПО «Казанский национальный исследовательский технический
университет им. А.Н.Туполева-КАИ»

Научный руководитель: Мухаметшин Марат Фаритович
доктор экономических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Казанский
национальный исследовательский технический
университет им. А.Н.Туполева-КАИ»,
профессор кафедры экономической теории

Официальные оппоненты: Бурланков Степан Петрович
доктор экономических наук, профессор
ФГБОУ ВПО «Мордовский
государственный университет им.Н.П.Огарева»,
профессор кафедры технического сервиса машин

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000790926

Садеева Анастасия Николаевна
кандидат экономических наук, доцент
ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет»,
заместитель директора высшей школы
информационных технологий и систем

Ведущая организация: ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»

Защита состоится 10 апреля 2012 года в 10.00 часов на заседании
диссертационного совета ДМ 212.079.08 при ФГБОУ ВПО «Казанский
национальный исследовательский технический университет им.А.Н.Туполева –
КАИ» по адресу: 420111, г.Казань, ул. К.Маркса, 10, аудитория 310.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Казанский
национальный исследовательский технический университет им. А.Н.Туполева-
КАИ».

Сведения о защите и автореферат диссертации размещены на официальных
сайтах ВАК Министерства образования и науки РФ <http://www.vak.ed.gov.ru> и
ФГБОУ ВПО «Казанский национальный исследовательский технический
университет им. А.Н.Туполева – КАИ» <http://www.kai.ru>.

Автореферат разослан 10 марта 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук, доцент

Ш.И.Еникеев

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Реформа системы местного самоуправления, начало которой было положено в 1989 г. в рамках структурной трансформации российского общества, привела к формированию обладающего организационной обособленностью института местного самоуправления в качестве самостоятельного элемента в системе публичной власти. Современный этап реформы, связанный с реализацией положений Федерального закона №131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предполагает закрепление выделенной компетенции; повышение финансово-экономической самостоятельности в решении проблем социально-экономического развития муниципальных образований на основе реализации бюджетных прав; расширение самостоятельности в выборе организационных форм, что обеспечит переход от абсолютизации самостоятельности местного самоуправления к законодательному установлению гарантий его эффективности как публичной власти на местном уровне, создаст предпосылки для баланса интересов государства и местного сообщества. Такой подход направлен на решение двуслойной задачи по построению оптимальной системы взаимодействия местного самоуправления, как с населением, так и с органами государственной власти.

Результаты проводимых реформ в значительной степени определяются состоянием бюджетного процесса, характером межбюджетных отношений, полнотой реализации принципов формирования и расходования местных бюджетов. Проведенное исследование показало, что вопреки целям реформирования местного самоуправления доминирующая система бюджетного выравнивания препятствует эффективному функционированию системы бюджетного федерализма. Так, согласно официальным данным доля местных бюджетов в ВВП неуклонно сокращается (6,3% в 2008 г., 5,8% в 2009 г., 6,1% в 2010 г., тогда как доля федерального бюджета в ВВП увеличивается (19,5% в 2008 г., 21,5% в 2009 г., 24,6% в 2010 г.)¹. При этом бюрократическая модель публичного управления ориентирована на решение типовых проблем в соответствии с традиционными алгоритмами, усложнение решаемых задач стимулирует экстенсивный рост административного аппарата при незначительной модификации соответствующих алгоритмов решения управленческих задач.

Реализация концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации (РФ) предполагает внедрение новых форматов

¹ Рассчитано автором по данным Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: <http://www.gks.ru/> открытый. Проверено на 1.11.2011.

деятельности в бюджетный процесс регионов и муниципальных образований с целью создания условий и предпосылок для эффективного управления общественными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики. Одним из ключевых принципов бюджетного процесса, обуславливающих повышение качества услуг публичного управления, выступает его гласность и прозрачность. Однако согласно экспертным оценкам ряда показателей, используемых для оценки открытости бюджета системы государственного и муниципального управления, Российская Федерация значительно уступает развитым государствам, что является одним из факторов ее низкой конкурентоспособности на мировой политической и экономической арене. В Обзоре открытости бюджета за 2010 г., РФ занимает 21 место при наличии незначительной положительной динамики за период с 2008 г.² Указанный показатель подтверждает имеющийся потенциал развития системы государственного управления, местного самоуправления и бюджетного процесса, повышения качества управления общественными финансами на региональном и муниципальном уровнях. Одним из направлений такого развития является проведение административного реинжиниринга исполнения бюджетного процесса с использованием основ и принципов системы менеджмента качества, что, в свою очередь, предполагает созданием информационно-аналитической системы управления общественными финансами. При наличии определенного опыта внедрения международных стандартов в деятельность предприятий реального сектора экономики, что рассматривается последними как необходимое условие выхода на международную арену и фактор конкурентоспособности их продукции, принципы системы менеджмента качества (СМК) практически не адаптированы к бюджетному процессу. Совершенствования системы управления общественными финансами, обеспечение целевого характера использования бюджетных средств, повышение эффективности их использования – все это предполагает необходимость адаптации зарубежных и разработки отечественных методик внедрения принципов СМК в бюджетный процесс, корректировки содержания его этапов в соответствии с международными стандартами качества, что определяет актуальность темы диссертационного исследования, ее теоретическую и практическую значимость.

Степень изученности проблемы. Построение системы менеджмента качества в системе управления общественными финансами носит ярко выраженный междисциплинарный характер и основывается на принципах

² По данным Обзоров открытости бюджета Режим доступа: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/> открытый.
Проверено на 1.11.2011.

всеобщего управления качеством, менеджмента, информационного общества, бюджетного процесса и др.

Существенный вклад в повышение эффективности систем управления качеством внесли зарубежные исследователи Э.Деминг, Дж.Джуран, П.Друкер, Н.Кано, Р.Каплан, Ф.Кросби, Ф.Тейлор, А.Файоль, М.Хаммер, Д.Чампи, а также отечественные ученые Б.В.Бойцов, С.П.Бурланков, В.Г.Версан, В.Н.Войтовский, А.К.Гастев, Б.И. Герасимов, А.А.Рудычев, Т.А.Салимова, В.В.Чекмарев и др.

Изучению методов государственного управления в современной экономике посвящены работы зарубежных (К.Кернс, М.Х.Мескон, Б.З.Мильнер, Д.Кауфман и др.) и отечественных ученых (Г.В.Атаманчук, Д.П.Зеркин, В.Г.Игнатов, В.В.Лобанов, Л.С.Черной, Е.Г.Ясин и др.). Отдельные аспекты системы публичного управления представлены в работах Т.Геблера, П.Окойна, Д.Осборна, Г.Питере, П.Пластрика, Ф.Томпсона и др.

Исследования в области информационного общества и новой роли государственного управления в этих условиях рассматривались Д.Беллом, Б.С.Дмитриевским, М.Кастельсом, М.Поратом, А.И.Пригожиным, О.Тоффлером, А.Н.Юртаевым и др.

Эффективность бюджетных расходов в рамках концепции нового государственного управления и системы управления общественными расходами рассматриваются в работах Р.Аллана, Е.Кампоса, А.Премчанда, А.Г.Силуанова, Д.Томасси, И.Трунина, В.Б.Христенко и др.

Вместе с тем, несмотря на значительное количество работ отечественных и зарубежных авторов, остается большой перечень вопросов, нерешенность которых не позволяет должным образом использовать концепцию менеджмента качества в процессе разработки и принятия эффективных управленческих решений. Недостаточно разработанными остаются теоретико-методологические проблемы анализа тотального управления качеством (TQM) в государственном управлении, вопросы разработки эффективных моделей сопровождения бюджетного процесса, использования этих моделей для решения муниципальных и региональных задач социально-экономического развития. Кроме того, активное развитие бюджетного процесса, как в развитых странах, так и в Российской Федерации постоянно обогащают предмет исследования, что требует новых научных обобщений и исследований. Исходя из вышесказанного, сформулированы цель и задачи диссертационной работы.

Целью диссертационной работы является разработка и научное обоснование теоретико-методических подходов, практических рекомендаций, ориентированных на обеспечение эффективности функционирования и

развития системы управления бюджетным процессом в муниципальном образовании на основе внедрения международных стандартов качества.

Достижение поставленной цели исследования предполагает решение следующих задач:

1. Представить трактовку содержания системы управления бюджетным процессом в муниципальном образовании в соответствии с международными стандартами качества.

2. Выявить особенности управления бюджетным процессом в муниципальном образовании с использованием международных стандартов качества.

3. Обосновать необходимость внедрения международных стандартов качества в систему управления бюджетным процессом в муниципальном образовании.

4. Разработать алгоритм внедрения проекта информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом в муниципальном образовании как составляющей СМК.

5. Доказать необходимость приведения обслуживающих (сопровождающих) бизнес-процессов в системе управления общественными финансами в соответствие с принципами международных стандартов качества.

6. Предложить комплексный подход к оценке эффективности и результативности внедрения информационно-аналитической системы сопровождения бюджетного процесса в муниципальном образовании как составляющей СМК.

Объектом исследования выступает система управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях на основе внедрения международных стандартов качества.

Предметом исследования является совокупность организационно-экономических отношений, возникающих в процессе управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях на основе внедрения международных стандартов качества.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования стали разработки, концепции и гипотезы, обоснованные и отраженные в трудах представителей организационно-управленческого направления: управления качеством, менеджмента организации, менеджмента знаний, корпоративного, промышленного, стратегического, инновационного и др. ветвей менеджмента; управления человеческими ресурсами, маркетинга, теории социальных систем, экономической социологии и др.; управления общественными финансами и бюджетного процесса.

Исследование базируется на использовании статистических, программно-целевых методов, методов и принципов системного управления. Постановка и доказательство рабочих гипотез выполнялись на основе методов классифицирования, кластерного анализа и синтеза, экстремальных группировок, структурно-функционального моделирования, балльно-индексных оценок, экономико-математического моделирования. При разработке основных вопросов экономического прогноза осуществлен системный подход к исследуемой проблеме, что позволило обеспечить комплексность исследования и выявить основные пути рационализации и повышения эффективности функционирования системы государственного управления и местного самоуправления. В качестве специальных инструментов исследования использованы приемы и методы экономического и статистического анализа, факторного, ситуационного анализа, метода экспертных оценок.

Информационную базу диссертационной работы составляют законодательные и нормативные акты Российской Федерации, данные Министерства финансов РФ, сведения Федеральной службы государственной статистики РФ, территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Татарстан (РТ) в части муниципальных образований, Министерства финансов РТ, Министерства экономики РТ, материалы международных исследований по проблемам государственного управления и эффективности систем качества, материалы научно-практических конференций, федеральные программы и концепции реформирования бюджетного процесса и системы государственного и муниципального управления, материалы периодической печати, сети Интернет. Нормативно-правовую базу представляют законодательные акты и подзаконные документы по вопросам регулирования социально-экономических отношений в РФ, в том числе, Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», государственная программа РФ «Информационное общество на 2011-2020 гг.» и др.

Содержание диссертационного исследования соответствует пункту 13. Стандартизация и управление качеством продукции: 13.2. Развитие теории, методологии и практики всеобщего управления качеством (TQM); 13.11. Организационно-экономические проблемы стандартизации на международном, национальном, межотраслевом и региональном уровнях управления Паспорта ВАК России специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством».

Научная новизна диссертационной работы состоит в разработке комплекса теоретических и методических положений, а также практических

предложений по внедрению международных стандартов качества в систему управления бюджетным процессом муниципального образования, что конкретизируется в следующих положениях:

1. Представлена расширенная трактовка содержания системы управления бюджетным процессом в муниципальном образовании в соответствии с международными стандартами качества как ориентированной на требования местного сообщества к качеству услуг совокупности организационно-экономических отношений с участием органов местного самоуправления, которая представлена подсистемами организационных и исполнительно-методических отношений и включает в качестве атрибутивных компонентов организационную структуру, методики, ресурсы, а также взаимодействующие, динамичные процессы управления развитием территориально-локализованной системы и элементы стандартов ИСО серии 9000, что определяется как необходимое условие эффективности политики в области качества услуг публичного управления в части управления общественными финансами, необходимых органам местного самоуправления для эффективного выполнения возложенных на них социально-экономических функций.

2. Выявлены особенности управления бюджетным процессом в муниципальном образовании с использованием международных стандартов качества, а именно: внедрение цикла полного управления (P-D-C-A), этапы которого включают планирование (разработка и принятие бюджета муниципального образования), осуществление (исполнение бюджета в соответствии с федеральными законами и актами представительных органов местного самоуправления, а также политикой в области качества), проверку (контроль исполнения бюджета и измерение процессов в сравнении с политикой, целями, требованиями), действие (принятие мер по постоянному улучшению показателей процессов); обязательное участие всех субъектов бюджетных отношений в управлении качеством бюджетного процесса; выявление и определение «внешних и внутренних заказчиков и поставщиков»; включение координации мероприятий по административному реинжинирингу бизнес-процессов системы общественных финансов в состав функций высшего звена менеджмента; совершенствование знаний, навыков и опыта управления качеством участников бюджетного процесса; унификация организационных и методических инструментов реализации концепции всеобщего управления качеством в органах государственной власти и местного самоуправления; учет особенностей функционирования системы общественных финансов в муниципальных образованиях.

3. Доказано, что внедрение международных стандартов качества с использованием инструментов административного реинжиниринга в систему

управления бюджетным процессом в муниципальном образовании обеспечит повышение благосостояния граждан, качества услуг публичного управления, уровня открытости информации о бюджетном процессе и показателях финансово-экономической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; создание единого информационного пространства, а также снижение уровня экспертного субъективизма в ходе разработки, обсуждения, принятия, исполнения местного бюджета.

4. Разработан алгоритм внедрения проекта информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом в муниципальном образовании как составляющей СМК, который включает в себя следующие этапы: разработка организационно-распорядительных механизмов реализации управления проектом (регламенты, приказы, постановления); разработка и внедрение иерархической структуры управления проектом, включающей инициативные группы (группы качества) и форматы их взаимодействия; создание информационной среды управления проектом (единой информационной схемы функциональной, сервисной и технической архитектуры проекта), позволяющей осуществлять контроль и мониторинг бюджетного процесса.

5. Доказано, что необходимыми условиями приведения обслуживающих (сопровождающих) бизнес-процессов в системе управления общественными финансами в соответствие с принципами международных стандартов качества выступают: разработка и реализация проекта по информационно-аналитическому обеспечению бюджетного процесса с участием органов местного самоуправления; выявление и учет рисков реализации проекта; совершенствование классификаторов технико-экономической и социальной информации.

6. Предложен комплексный подход к оценке эффективности и результативности внедрения информационно-аналитической системы сопровождения бюджетного процесса в муниципальном образовании как составляющей СМК, включающий в себя следующие составляющие: оценку населением качества оказываемых муниципальными учреждениями услуг; уровень развития единого информационного пространства бюджетного процесса, определяемый как уровень модернизации и переоснащения телекоммуникационных мощностей в муниципальных учреждениях, способность снижать транзакционные издержки за счет использования полномасштабного электронного документооборота; уровень квалификации служащих органов местного самоуправления – участников бюджетного процесса: эффективность расходов на создание системы менеджмента качества бюджетного процесса в муниципальном образовании; издержки органов государственной власти и местного самоуправления по организации

сбора и обобщения аналитической информации о состоянии системы общественных финансов; уровень открытости и доступности информации о бюджетном процессе; уровень конкуренции на локальных отраслевых рынках

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что основные научные положения и выводы могут стать методической основой при создании систем менеджмента качества в федеральных, региональных и муниципальных органах власти, а также в органах местного самоуправления, в ходе разработки и внедрения системы сопровождения бюджетного процесса и управления общественными финансами.

Положения и выводы работы могут быть использованы в учебном процессе в преподавании курсов «Управление качеством», «Менеджмент», «Государственное и муниципальное управление», «Бюджетная система РФ».

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационной работы изложены, обсуждены и получили одобрение на международных, региональных, межвузовских научно-практических и научно-методических конференциях в 2009-2012 гг.: международных молодежных научных конференциях «Нугаевские чтения» (Казань, 2009, 2010), VII и VIII всероссийских форум-выставках «Госзаказ - 2011» и «Госзаказ - 2012» (Москва) и др.

Разработанные теоретические и практические рекомендации внедрены и используются в работе Исполнительного комитета муниципального образования г.Казани. Имеется 10 публикаций по теме диссертации общим объемом 2,4 п.л., в том числе 3 статьи в журналах «Экономические науки», «Сегодня и завтра российской экономики. Научно-аналитический сборник», рекомендованных ВАК России для опубликования материалов по кандидатским и докторским диссертациям.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, содержащих 9 параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы, включающего 150 наименований, и приложений.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационной работы, раскрывается степень разработанности проблемы в отечественной и зарубежной экономической литературе, определяются цель и задачи, предмет и объект, методологическая и теоретическая основы, новизна и научно-практическая значимость, апробация результатов исследования и его структура.

В первой главе «*Теоретико-методические основы исследования системы менеджмента качества в сфере управления общественными финансами*» рассмотрены альтернативные подходы к содержанию системы

менеджмента качества в сфере бюджетного процесса, проанализированы состояние и направления реформирования бюджетного процесса в контексте проблемы развития системы местного самоуправления, обоснована необходимость внедрения СМК и проведения административного реинжиниринга бюджетного процесса.

Вторая глава *«Моделирование принципов всеобщего управления качеством при формировании организационно-экономических механизмов реализации реформы бюджетного процесса»* посвящена раскрытию содержания системы всеобщего управления качеством и воздействие TQM на формирование бизнес-процессов системы общественных финансов, а также алгоритму внедрения международных стандартов в систему управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях и системе показателей эффективности информационно-аналитической системы управления общественными финансами.

В третьей главе *«Направления повышения эффективности сопровождения бюджетного процесса на примере муниципальных учреждений г.Казани»* содержатся рекомендации по разработке и содержанию информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом в г.Казани, сформулированы особенности повышения эффективности сопровождения бюджетного процесса, дана оценка эффективности и результативности внедрения информационно-аналитической системы сопровождения бюджетного процесса в муниципальном образовании г.Казани.

В заключении сформулированы основные выводы и результаты диссертационной работы.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Представлена расширенная трактовка содержания системы управления бюджетным процессом в муниципальном образовании в соответствии с международными стандартами качества.

Необходимость повышения качества жизни населения территориальных образований и государства в целом предполагает необходимость внедрения международных стандартов качества в систему публичного управления. Поскольку одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству и муниципальным образованиям выполнять возложенные на них обязательства выступают общественные финансы, совершенствование системы управления бюджетным процессом и приведение последнего в соответствие с принципами СМК является задачей современного этапа реформирования государственного и муниципального управления.

Анализ современного состояния бюджетной системы Российской Федерации позволил выявить ряд противоречий, разрешение которых выступает необходимым условием успешности реформ системы местного самоуправления, а именно: противоречие между объективно существующей необходимостью в повышении качества основных и вспомогательных (обеспечивающих) бизнес-процессов и отсутствием адаптированных к сфере общественных финансов эффективных управленческих технологий; между содержанием и методами повышения качества процедур; между необходимостью непрерывного повышения квалификации государственных и муниципальных служащих и низким качеством кадрового потенциала муниципальных учреждений; между кратко- и долгосрочными программами развития бюджетной системы; между объемом задач, решение которых возложено на органы местного самоуправления и ограниченными бюджетными возможностями местных бюджетов др.

Внедрение международных стандартов качества в систему управления бюджетным процессом позволит раскрыть информацию об объективном финансовом состоянии муниципальных учреждений; повысить квалификацию сотрудников органов местного самоуправления, принимающих участие в сопровождении бюджетного процесса; обеспечит проведение объективного анализа программ, проектов, методических материалов, а также повысит результативность социально-экономических прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований и деятельности муниципальных учреждений.

Процесс создания и формирования интегрированной среды управления общественными финансами в работе трактуется как процесс адаптации к технологиям менеджмента качества, что, в свою очередь, предполагает необходимость выбора технологии, которая в наибольшей степени соответствует задачам модернизации системы местного самоуправления. В качестве подобной управленческой технологии в работе рассматривается административный реинжиниринг как аналог реинжиниринга бизнес-процессов в операционном менеджменте, что предполагает реинжиниринг процедур планирования, организации, управления персоналом, руководства, координации, отчетности и бюджетирования в учреждениях. Реинжиниринг является залогом успешного стратегического планирования в СМК, поскольку он направлен на повышение качества услуги органов публичного управления, тем самым на удовлетворение потребителя; реинжиниринг ориентирован на оптимизацию и перепроектирование внутренней среды с целью снижения издержек и др.; в основе реинжиниринга лежит детальный анализ факторов внешней и внутренней среды органов местного самоуправления и муниципального образования с учетом стратегических

ориентиров в СМК; цель реинжиниринга -- улучшение бизнес-архитектуры на основе стратегического планирования; залогом успешного проведения реинжиниринга является заинтересованность высшего руководства и вовлечение всех работников государственных и муниципальных учреждений. В систему административного реинжиниринга интегрированы инструменты государственного и муниципального управления, позволяющие оценивать работу тех или иных ведомств с точки зрения качества реализации порученных им функций.

В то же время, сфере публичного управления присущи некоторые особенности, которые оказывают влияние на содержание и процедуру реализации проектов реинжиниринга административных процессов, а именно: государственным и муниципальным учреждениям гораздо сложнее переориентироваться на новые цели и задачи; принятие неэффективных управленческих решений может повлечь за собой негативные последствия для национальной экономики в целом или для отдельного территориально-локализованного образования, что предполагает необходимость учета всего объема рискообразующих факторов в процессе обоснования разрабатываемых проектов и программ; значительный временной лаг между принятием решения относительно направлений и инструментов развития системы публичного управления и результатами от их внедрения, что обусловлено правовыми рамками реализации реинжиниринга бизнес-процессов.

2. Выявлены особенности управления бюджетным процессом в муниципальном образовании с использованием международных стандартов качества.

На современном этапе, реформирование системы общественных финансов требует создания качественно новых бизнес-процессов, которые затрагивают все процедуры бюджетного процесса. Исследование системы управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях позволило выявить его особенности при использовании принципов концепции всеобщего управления качеством, а именно:

1. Внедрение цикла полного управления («Plan-Do-Check-Act»), или цикла Деминга, этапы которого соответствуют стадиям бюджетного процесса и включают планирование (разработка и принятие бюджета муниципального образования), осуществление (исполнение бюджета в соответствии с федеральными законами и актами представительных органов местного самоуправления, а также политикой в области качества), проверку (контроль исполнения бюджета и измерение процессов в сравнении с политикой, целями, требованиями), действие (принятие мер по постоянному улучшению показателей процессов).

2. Каждый сотрудник, чья деятельность непосредственно связана с бюджетным процессом, должен участвовать в достижении и повышении качества вновь созданных или прошедших административный реинжиниринг бизнес-процессов.

3. Участники бюджетного процесса имеют «внешних и внутренних заказчиков и поставщиков». Качество бюджетного процесса и его результатов определяется как обеспечение заказчиков достоверной информацией о текущем состоянии того или иного процесса, что обеспечивает своевременное оказание возложенных на органы государственной власти и местного самоуправления услуг.

4. Система управления бюджетным процессом должна развиваться с участием руководителей высшего, среднего и низшего (операционного) звеньев, инициативных групп и высокопроизводительных компаний - разработчиков информационных технологий, а также сотрудников всех структурных подразделений органов государственной власти и местного самоуправления – субъектов системы общественных финансов.

5. Каждая услуга публичных органов управления есть прямой или косвенный результат реализации бизнес-процессов, поэтому эффективным способом улучшения качества выступает совершенствование бизнес-процессов.

6. Наибольший эффект от реализации принципов СМК возможен при условии согласования деятельности государственных и муниципальных учреждений; отдельного муниципалитета; региона или системы общественных финансов государства в целом.

7. Устанавливаемые в системе общественных финансов единые требования к качеству процесса и к качеству результатов процесса не всегда очевидны заказчику и конечному потребителю услуги публичного управления. В этой связи необходимым является ориентация на удовлетворенность «скрытых» потребностей заказчиков и конечных потребителей услуг органов государственной власти или местного самоуправления.

8. Административный реинжиниринг бизнес-процессов в системе управления общественными финансами должен ориентировать, прежде всего, на поиск и устранение недостатков в процессах системы.

9. Усовершенствование должно опираться на широкое исследование новых идей, профессионализм руководителей и «кураторов» проекта, опыт государств и регионов с близкими параметрами социально-экономического развития.

3. Доказано, что внедрение международных стандартов качества с использованием инструментов административного реинжиниринга в

систему управления бюджетным процессом в муниципальном образовании обеспечит повышение благосостояния граждан, качества услуг публичного управления, уровня открытости информации о бюджетном процессе и показателях финансово-экономической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Необходимость в реформировании бюджетного процесса на принципах СМК обусловлено рядом факторов, среди которых наиболее значимыми представляются следующие: эффективность бюджетно-налоговой политики во многом определяет состояние и темпы развития национальной экономики в целом и ее отдельных территориальных образований; от состояния бюджетного процесса зависит в значительной степени уровень и качество жизни населения. При этом уровень прозрачности процессов управления общественными финансами является необходимым компонентом взаимного доверия и безопасности на межгосударственном уровне.

В качестве показателей эффективности функционирования системы управления бюджетным процессом в работе рассматривается совокупность показателей, определяемых путем сравнения результатов управления и ресурсов, затраченных на их достижение. В этой связи к группе критериев, раскрывающих эффективность относятся следующие: достижение значения интегрального показателя прозрачности информации об общественных финансах (Open Budget Index) составляющее не менее 70 баллов из 100 максимально возможных; доведение доли юридически значимого электронного документооборота в общем объеме документооборота федеральных и муниципальных органов исполнительной власти не менее чем до 80%; сокращение времени обработки финансовой и управленческой документации на 30%; сокращение сроков формирования всех видов финансовой и управленческой отчетности федеральных и муниципальных органов исполнительной власти в 1,5 раза; доведение доли информации, размещаемой на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в режиме реального времени до 100%; обеспечение возможности доступа к информационно-аналитической системе всех участников бюджетного процесса.

Адаптация принципов СМК к системе управления бюджетным процессом осуществляется по следующим направлениям:

1. Планирование качества, или определение всех потребителей конечных результатов бизнес-процессов в системе общественных финансов.
2. Установление связей качества, или инициирование совместных форматов деятельности для сотрудников одного муниципалитета или региона в целях выявления скрытых противоречий и потенциала развития

определенных сфер бюджетного процесса; разработка средств информационно-аналитического обеспечения бюджетного процесса; организация поэтапного повышения квалификации участников бюджетного процесса в соответствии с целями и задачами концепции внедрения СМК; разработка методов определения результативности процессов СМК в системе управления общественными финансами.

3. Контроль качества, или регулярная отчетность показателей качества; обеспечение анализа показателей качества; корректировка процесса в соответствии с целями и задачами концепции внедрения СМК.

4. Улучшение качества, или создание инфраструктуры для постоянного совершенствования процесса; формирование инициативной группы (группы качества) в каждом учреждении, муниципалитете и регионе для реализации каждой инициативы по улучшению бюджетного процесса; обеспечение мотивации инициативных групп (групп качества); установление контроля над достижением целей и задач; обеспечение непрерывного обучения инициативных групп (групп качества).

4. Разработан алгоритм внедрения проекта информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом в муниципальном образовании как составляющей СМК.

Создание интегрированной информационной среды управления общественными финансами в соответствии с принципами СМК включает широкий круг мероприятий, таких, как формирование нормативно-правового обеспечения эффективного функционирования данной системы; планирование и реализация комплекса мероприятий по внедрению системы и выведению ее на соответствующий эксплуатационный уровень; формирование организационной структуры, управляющей внедрением, штатным функционированием и развитием системы управления общественными финансами, а также обеспечение мониторинга ее работы.

На первом этапе реализации проекта предполагается разработка и внедрение первоочередной функциональности. Целью данного этапа является создание и апробация первой очереди интегрированной информационной среды управления общественными финансами, реализующей ключевую функциональность централизованных приложений системы и обеспечивающей интеграцию с основными внешними системами, которые входят в интегрированную среду, а также «пилотная» реализация сервисных приложений. Реализация первого этапа предполагает выполнение следующих мероприятий:

1. Разработка организационно-распорядительных механизмов для реализации управления проектом. Данный этап включает: основные положения проекта, его задачи, принципы функционирования, систему

управления и базовые процедуры поддержки его эффективной работы; участников проекта, а также организацию, ответственную за обеспечение технического функционирования информационной системы и на каких условиях будет привлекаться разработчики программных модулей; источники финансирования всех этапов реализации проекта; сроки проведения этапов реализации проекта; орган, контролирующий все этапы реализации проекта или непосредственный «куратор» проекта.

2. Формирование структуры управления проектом, инициативных групп (групп качества) и регламентов взаимодействия. Реализация данного этапа позволит: сформировать и выстроить иерархическую структуру управления реализацией проекта; определить группу специалистов, в которую должны войти сотрудники, имеющие глубокие знания в области бюджетного процесса и специалисты в области информационно-коммуникационных систем; создать единый регламент сопровождения и реализации проекта для всех муниципальных учреждений. На рис. 1 представлена иерархическая структура управления реализацией проекта на примере муниципального образования (МО) г.Казани.

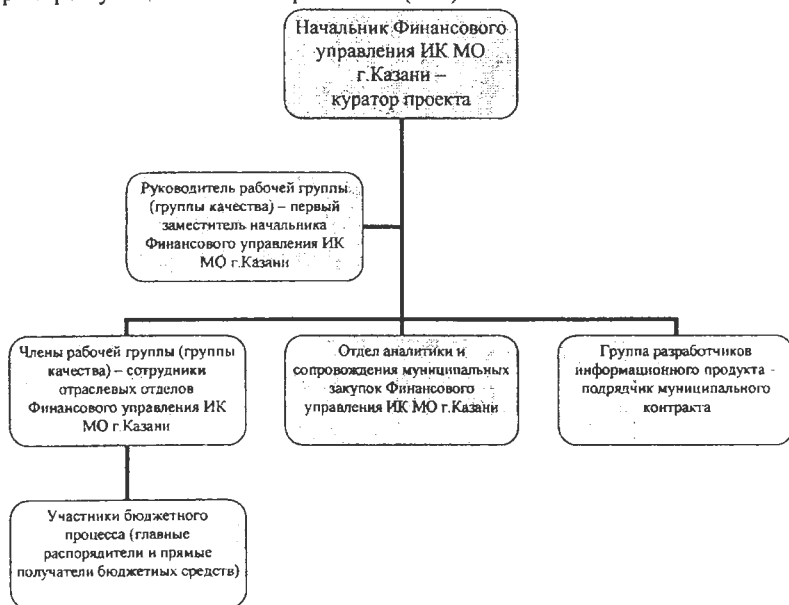


Рис.1. Иерархическая структура управления реализацией проекта

3. Формирование информационной среды управления проектом. Данный этап предполагает: анализ и ревизию имеющихся в распоряжении муниципальных учреждений телекоммуникационных мощностей на предмет

соответствия выполнения целей и задач проекта; разработку единой схемы функциональной, сервисной и технической архитектуры проекта. Функциональная архитектура включает: функциональные блоки рабочих процессов учреждения и функциональные подсистемы информационно-аналитической системы управления муниципальными финансами, обеспечивающие максимальную автоматизацию процедур, предусмотренных функциональными блоками; информационно-аналитическую подсистему, предназначенную для накопления и использования статистических данных, применяемых в сфере управления общественными финансами и сформированных в рамках функциональных блоков; подсистему моделирования, предназначенную для применения инструментов ситуационного моделирования, проведения сценарных расчетов по заданным критериям в процессе управления общественными финансами. В основе сервисной архитектуры проекта лежит подход, при котором пользователи взаимодействуют с сервисами функциональных подсистем (рис. 2).



Рис.2. Сервисная архитектура проекта

На третьем этапе реализации проекта предполагается комплексное и полномасштабное внедрении интегрированной информационно-аналитической среды управления общественными финансами. Целью данного этапа будет являться введение в промышленную эксплуатацию всех разработанных, апробированных и доработанных модулей информационной системы управления общественными финансами. Особенность данного этапа заключается в том, что переход к его реализации фактически будет

свидетельствовать о закреплении в работе муниципальных учреждений новых форматов функционирования и принципов концепции всеобщего управления качеством.

5. Доказано, что необходимыми условиями приведения обслуживающих (сопровождающих) бизнес-процессов в систему управления общественными финансами в соответствии с принципами международных стандартов качества выступают: разработка и реализация проекта по информационно-аналитическому обеспечению бюджетного процесса с участием органов местного самоуправления; выявление и учет рисков реализации проекта; совершенствование классификаторов технико-экономической и социальной информации.

Целями проекта по созданию информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом выступают: постоянное улучшение качества бюджетного процесса; максимальная ориентация на заказчиков и потребителей системы общественных финансов; объединение в единое информационное пространство всех хозяйствующих субъектов, занятых в основных и вспомогательных бизнес-процессах; повышение оперативности подготовки и составления бюджета муниципальных учреждений и муниципального образования с соблюдением требования бюджетного законодательства РФ; повышение объективности информации об исполнении бюджета муниципальным учреждением и муниципальным образованием, их размещение в сети Интернет. К числу потребителей услуг управления общественными финансами выступают органы местного самоуправления, то есть главные распорядители и прямые получатели средств бюджета (субъекты бюджетного планирования), а также население региона, хозяйствующие субъекты.

Реализация и функционирование проекта по построению информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом основано на следующих принципах: публичность и прозрачность бюджетного процесса; централизация хранения информации; защищенность данных от несанкционированного доступа и сбоев; разграничение прав доступа к информации и функционалу системы; доступность системы для пользователей 24 часа в сутки, 7 дней в неделю; построение аналитических модулей, или набора алгоритмов для анализа данных по одному или нескольким показателям, по различным методам количественной и временной группировки; единство инфраструктуры цифрового доверия; обучения и развития системы; единого исполнителя (подрядчика) при разработке и доработке информационной системы проекта; формирование единой концепции и административного регламента, в которых обобщены стандартные наборы, а также специфические цели некоторых процессов с

последовательностью их выполнения, определение ролей и полномочий субъектов процесса.

Предпосылками внедрения международных стандартов управления качеством в систему общественных финансов муниципального образования явились: необходимость обновления формы и содержания управления бюджетными процессами на основе сочетания функционального и телекоммуникационного развития; потребность в более качественном управлении ежегодно растущим объемом средств муниципального бюджета; необходимость оперативного контроля над объемом кредиторской задолженности и других показателей финансово-хозяйственной деятельности муниципальных учреждений и эффективности принятых на их основе управленческих решений; потребность муниципального менеджмента в естественной апробации международного опыта самоуправления и международных стандартов управления системой общественных финансов.

В ходе анализа проектов по формированию информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом, в том числе реализации такого проекта в МО г.Казани были выявлены следующие задачи и потенциальные риски:

1. Необходимость создания единой базы данных или единой сети таких баз с едиными параметрами и «языками» ввода информации, а также с обязательным обновлением телекоммуникационных мощностей в муниципальных учреждениях.
2. Необходимость выявления целевой аудитории, задействованной в проекте и уровня базовых знаний о бизнес-процессах в системе общественных финансов муниципалитета.
3. Необходимость учета возможности принятия ошибочных или алогичных решений, что требует повышения качества подготовки регламентов, которые используются при реализации проекта.
4. Отсутствие единого стандарта полноты и периодичности отражения информации о состоянии показателей финансово-хозяйственной деятельности муниципальных учреждений.
5. Отчетность по каждой из четырех фаз бюджетного процесса не содержит подробного аналитического материала и как следствие остается сложной для восприятия потребителей в системе общественных финансов.
6. Использование не отвечающих современным требованиям классификаторов видов экономической деятельности, продукции и услуг, что предполагает необходимость формирования информационного блока интеграции международной и национальной систем классификаторов, который позволит интерпретировать национальные классификаторы

технико-экономической и социально информации на «языке» международных стандартов (рис. 3).

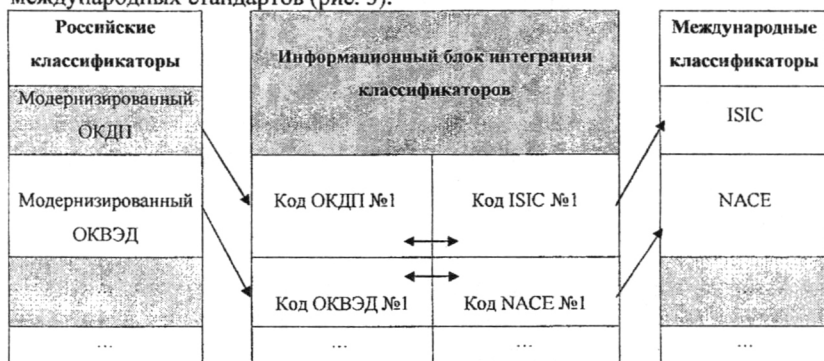


Рис.3. Интеграция классификационных российских и международных инструментариев

7. Отсутствие единой политики по созданию информационно-аналитических комплексов, направленных на создание единого информационного пространства и переход на качественно новый уровень управления.

6. Предложен комплексный подход к оценке эффективности и результативности внедрения информационно-аналитической системы сопровождения бюджетного процесса в муниципальном образовании как составляющей СМК.

Результатом разработки и внедрения информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом, состоит в повышении качества жизни населения за счет более качественного подхода к стадиям бюджетного процесса, что должно привести к своевременному и полноценному исполнению органами исполнительной власти своих функций и повышению качества публичных услуг. Эффективность реализации мероприятий по созданию информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом (на примере МО г.Казани) отражается в следующих показателях:

1. Объем фактических затрат на реализацию мероприятий и ежегодную экономию средств муниципального бюджета как показатель эффективности расходов на создание системы менеджмента качества бюджетного процесса в муниципальном образовании (таблица 1). Так, общая экономия средств бюджета муниципального образования г.Казани от реализации проекта составила 23% (2008, 2009 гг.), 28% (2010 г.), 19% (2011 г.) соответственно от суммы расходов направляемых муниципальными учреждениями на содержание и выполнение своих функций и полномочий (функций органов местного самоуправления).

2. Снижение временных затрат органов государственной и муниципальной власти на организацию сбора и обобщение аналитической информации о состоянии системы общественных финансов. Так, средний срок на предоставление информации в органы государственной власти и местного самоуправления в настоящее время составляет от 7 до 20 дней. При реализации первого этапа проекта по созданию информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом в г.Казани данный срок составлял в 2008-2009 гг. 7 – 10 календарных дней, а в 2010-2011 гг. - 1 – 2 рабочих дня.

Таблица 1

Расходы бюджета муниципального образования г.Казани в период реализации проекта по созданию информационно-аналитической системы управления бюджетным процессом, млн.руб.

Статьи расходов*	Сумма финансирования в 2008 г.	Сумма финансирования в 2009 г.	Сумма финансирования в 2010 г.	Сумма финансирования в 2011 г.
Социально-значимые расходы, в т.ч. оплата труда с начислениями	631 850,00	560 559,10	683 298,70	566 641,83
Др.расходы, в т.ч. услуги связи	16 734,90	14 757,30	16 051,50	17 029,51
Транспортные услуги	90 189,20	59 903,10	50 640,90	63 071,72
Содержание имущества	52 542,5	50 688,00	49 609,50	53 418,94
Прочие услуги	50 259,80	22 512,20	17 341,40	26 019,99
Приобретение оборудования	58 327,10	3 107,60	5 000,00	6 202,40
Итого	980 629,30	763 427,60	706 527,30	799 083,10

* - в данных столбцах отражены только те статьи расходов, которые напрямую были затронуты проектом, с указанием общей суммы расходов на аппарат управления.

Таким образом, реализация проекта ускоряет не только процедуру сбора данных (в 7 - 10 раз), но и снимает необходимость предоставления каждым муниципальным учреждением информации, которая в большинстве случаев подготавливается в разных форматах и разными специалистами, что приводит к дополнительной трозатратам.

3. Достижение значения интегрального показателя прозрачности информации о государственных и муниципальных финансах на основе «Индекса прозрачности бюджета», составляющего не менее 70 баллов. Входные данные построения индекса представлены в таблице 2.

Таблица 2

Оценка восьми ключевых документов о бюджете в муниципальном образовании г.Казани в 2011 г.

Документ	Уровень класса информации	Статус публикации
Предварительный проект бюджета	А	Издается
Проект бюджета исполнительной власти	С	Издается
Утвержденный бюджет	А	Издается
Бюджет для граждан	Е	Не составляется
Текущие отчеты об исполнении бюджета	А	Издаются
Полугодовой отчет	Е	Составляется, но не издается
Годовой отчет	С	Издается
Отчет аудитора	В	Издается

Средний балл 0 – 20 (недостаточно информации) классифицируется как Е; 21 – 40 (минимальный объем информации) – D; 41 – 60 (средний объем) – С; 61 – 80 (значительный объем) – В; 81 – 100 (обширный объем) – А.

4. Повышения уровня конкуренции и появления новых хозяйствующих субъектов в муниципалитете за счет гарантированного и своевременного поступления финансовых средств по заключенным контрактам и договорам на закупку товаров (работ, услуг). Проведенный в ходе исследования опрос менеджеров хозяйствующих субъектов из 8 сфер предпринимательской деятельности показал, что динамика финансово-хозяйственных показателей их деятельности находится в определенной зависимости от состояния системы управления бюджетным процессом муниципального образования (рис. 4).

При этом 37% респондентов указывают в той или иной форме на отсутствие менеджмента качества бизнес-процессов в системе управления общественными финансами, а также на потребность в создании или существенном изменении методов и форматов управления бюджетным процессом. Проведенное исследование подтверждает, прежде всего, необходимость выстраивания четкого механизма исполнения расходных обязательств и плана-графика оплаты таких обязательств.

В процессе анкетирования респондентам (жителям МО г.Казани) было предложено оценить по 5-балльной шкале качество предоставления жилищно-коммунальных услуг как одной из важнейших показателей уровня жизни населения (таблица 3).

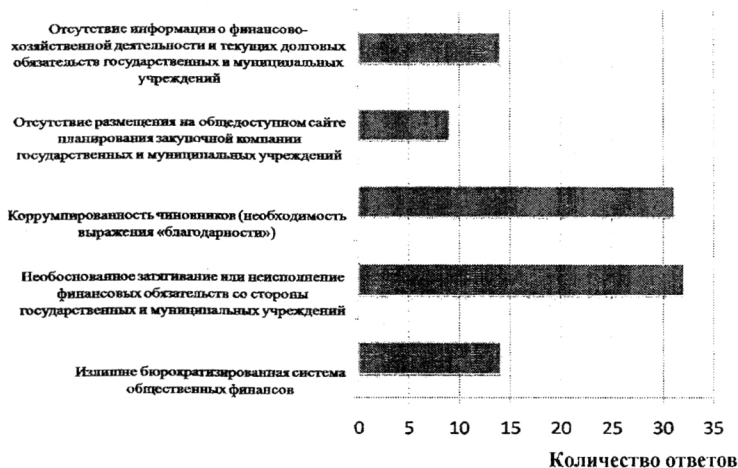


Рис.4. Основные проблемы в системе общественных финансов

Как видно из приведенных ответов, качество оказываемых услуг оценивается как удовлетворительное и требует усиления контроля за эффективностью использования бюджетных средств.

Таблица 3

Качество предоставления жилищно-коммунальных услуг

№ п/п	Наименование жилищно-коммунальных услуг	Средний балл
1	Электроснабжение	4,5
2	Освещение мест общего пользования	3
3	Отопление	3,3
4	Горячее водоснабжение	3,9
5	Водоснабжение	4,1
6	Канализование	4
7	Лифт	3,7
8	Уборка подъезда	4,1
9	Уборка двора	3,3
10	Вывоз ТБО	3,9
11	Капитальный ремонт жилых зданий	3,2
12	Текущий ремонт жилого здания и благоустройство придомовой территории	3,2
13	Текущий ремонт внутридомовых санитарно-технических сетей	3,2
14	Текущий ремонт сетей отопления	3

На вопрос об эффективности и целесообразности реализации проекта по внедрению принципов всеобщего управления качеством в формирование информационно-аналитической системы управления общественными финансами, большинством респондентов был дан оптимистический прогноз по жизнеспособности проекта (рис.5).

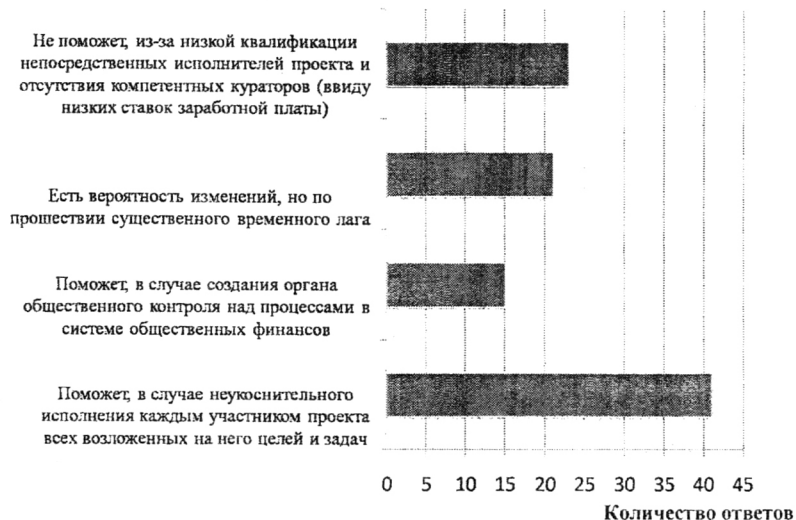


Рис.5. Эффективности и целесообразности реализации проекта по внедрению принципов всеобщего управления качеством в формирование информационно-аналитической системы управления общественными финансами

Таким образом, внедрение международных стандартов в систему управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях выступает необходимым условием повышения качества публичных услуг, повышения уровня и качества жизни населения, снижения финансовой зависимости органов местного самоуправления от бюджетных субсидий из вышестоящих бюджетов, обеспечения устойчивого социально-экономического развития территориальных образований в составе российского государства.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ:

1. Синников Ю.В. Применение технологий реинжиниринга при создании интегрированной среды управления государственными и муниципальными расходами /Ю.В.Синников// Экономические науки. 2011. №4. 0,34 п.л.
2. Синников Ю.В. Методологические принципы организации деятельности по формированию интегрированной среды управления государственными и муниципальными расходами /Ю.В.Синников// Сегодня и завтра российской экономики. 2011. №49. 0,29 п.л.
3. Синников Ю.В. Особенности выбора принципов и задач при создании интегрированной среды управления государственными и муниципальными расходами /Ю.В.Синников// Сегодня и завтра российской экономики. 2012. №50. 0,31 п.л.

Публикации в монографиях, журналах и сборниках научных трудов, материалах конференций:

4. Синников Ю.В. Выявление новых сфер и баз для налогообложения региона /Ю.В.Синников// В кн.: Проблемы и перспективы развития юридического законодательства в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции. Казань: КЮИ МВД РФ. 2009. 0,34 п.л.
5. Синников Ю.В. Государственно-частное партнерство, как форма мобилизации инвестиционных ресурсов муниципалитета в период кризиса /Ю.В.Синников// В кн.: II Нугаевские чтения: Материалы научно-практической конференции. Казань: КГТУ, ВШЭ. 2009. 0,28 п.л.
6. Синников Ю.В. Развитие электронных аукционов, как новации в сфере государственных закупок /Ю.В.Синников// В кн.: III Нугаевские чтения: Материалы научно-практической конференции. Казань: КГТУ, ВШЭ. 2010. 0,26 п.л.
7. Синников Ю.В. Стимулирование инвестиционной деятельности в проектах жилищно-коммунального хозяйства как метод инновационного развития муниципального образования /Ю.В.Синников// В кн.: Актуальные проблемы права в современной России: Материалы научно-практической конференции. Казань: КЮИ МВД РФ, 2010. 0,32 п.л.
8. Синников Ю.В. Роль государственных корпораций в механизме финансирования инноваций и модернизаций экономики России /Ю.В.Синников// Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. 0,35 п.л.
9. Синников Ю.В. Особенности в размещении муниципального заказа в городе Казани с 2011 г. /Ю.В.Синников// Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. 0,25 п.л.
10. Синников Ю.В. Применение принципов управления качеством при формировании интегрированной среды управления государственными и муниципальными расходами /Ю.В.Синников// В кн.: X Спиридоновские чтения: Материалы международной научной конференции. Казань: КНИТУ им.А.И.Туполева. 2012. 0,30 п.л.
11. Синников Ю.В. Управление бюджетным процессом в соответствии с принципами СМК /Ю.В.Синников// В кн.: Экономическая безопасность Российской Федерации: сегодня и завтра. Научно-аналитический сборник. Выпуск 4. Казань: Отечество, 2012. 0,45 п.л.

Подписано в печать 10.03.2012. Форм. бум. 60x80 1/16.

Печ. л. 1,7. Тираж 120. Заказ № 1003/2.

Отпечатано с готового оригинал – макета
в типографии «Вестфалика» (ИП Колесов В.Н.)
420111, г. Казань, ул. Московская, 22. Тел.: 292-98-92
